

KEDAULATAN DAN KEKUASAAN DALAM UUD 1945 DALAM PEMBENTUKAN HUKUM DI INDONESIA

Oleh : Nike K. Rumokoy¹
Email : justitia.family@gmail.com

Abstrak

Kekuasaan dapat menentukan hukum. Sebab terdapat hubungan signifikan antara kekuasaan dan wajah hukum. Namun yang terjadi selama ini, hukum menjadi alat kekuasaan. Dari beberapa Orde pemerintahan yang pernah terjadi di Indonesia, selalu hukum dijadikan instrumen bagi penguasa. Moment yang terjadi pada tahun 1965, dan tahun 1998 belum juga merubah wajah hukum yang otoriter.

Pembentukan hukum masih berorientasi pada kepentingan penguasa dari pada kepentingan rakyat yang dikenai aturan itu. Oleh sebab itu sudah saatnya pembentukan hukum, dirubah dari rakyat kepada wakil rakyat, kemudian penguasa yang menjalankan.

Kata Kunci : Kekuasaan, pembentukan hukum

A. PENDAHULUAN

Secara sederhana kedaulatan rakyat dapat diartikan kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Namun bukan berarti permasalahan kedaulatan rakyat menjadi sederhana, sebab temyata perjuangan ke arah tercapainya kedaulatan rakyat itu sendiri sangat panjang dan banyak korban. Secara historis upaya akan keberadaan kedaulatan rakyat itu terus dilakukan, misalnya Plato yang beranggapan bahwa kedaulatan rakyat dapat terwujud dalam suatu pemerintahan yang dipimpin oleh orang yang bijaksana, sehingga ia sangat menganjurkan agar pemerintahan itu dilakukan oleh filosof yang diyakininya bisa bertindak bijaksana.

Sementara menurut John Locke Untuk tercapainya kedaulatan rakyat maka kekuasaan yang ada dalam negara harus dipisahkan ke dalam dua aspek kekuasaan. Senada dengan pemikiran ini Montesquieu merumuskan trias politica, yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga aspek. Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif (Budiman, Ariet,1996)

¹ Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

Menurut Jumly², konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrument-instrument hukum dan sistem kelembagaan Negara dan pemerintah sebagai institusi hukum yang tertib. Oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat. Pemerintahan Indonesia secara formal mengakui bahwa: “Kekuasaan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” oleh karenanya menurut Usep Ranuwijaya (1982) segala putusan lembaga tidak bisa dibatalkan oleh lembaga negara yang lain.

Oleh karena kajian ini memfokuskan pada pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara Indonesia, khususnya berkaitan dengan pembentukan hukum maka proses pembentukan hukum yang dilakukan di Indonesia dapat dijadikan sebagai indikator pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam penyusunannya.

B. PEMBAHASAN

1. Kekuasaan dalam Tafsir Orde Pemerintahan di Indonesia

Sesungguhnya pemerintahan Orde baru bersambungan dengan pemerintahan sebelumnya yakni pemerintahan Orde Lama atau Orde Demokrasi Terpimpin yang diawali pada tanggal 5 Juli 1959 pada saat Presiden Soekarno mengumumkan dekret Presiden, untuk kembali ke UUD 1945. Pada waktu itu tidak ada pihak yang menyatakan tidak setuju akan hal itu. Padahal sesungguhnya pada waktu itu Bung Karno berstatus sebagai presiden yang “hanya” mempunyai kekuasaan sebagai kepala negara. Sebagai kepala negara secara teoritis tidak mempunyai kekuasaan politik. Termasuk di dalamnya menyatakan untuk kembali kepada UUD 1945 melalui Dekret Presiden. Semestinya pernyataan untuk kembali ke UUD 1945 (kalau memang suatu hal yang tak dapat dihindari) dinyatakan oleh Perdana Menteri Djuanda, sebagai kepala pemerintahan. Secara konstitusional pun, di dalam UUD Sementara tahun 50 (UUDS ‘50) yang menjadi dasar negara pada waktu itu, dalam pasal 134 menyatakan bahwa “Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-undang Dasar Sementara. Dalam UUDS ‘50 tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa berlakunya sebuah UUD menyatakan oleh presiden. Disamping itu Bung Karno sebagai presiden dapat dinilai telah dengan sungguh-sungguh melanggar

² Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam Pembentukan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UI Press.

UUDS '50 sebab sesuai dengan sumpah sebagai presiden yang dinyatakan pada tanggal 25 Oktober 1951, mestinya presiden setia terhadap UUDS '50 seperti bunyi pasal 47 yakni: "... Saya bersumpah, (berjanji) setia kepada Undang-Undang Dasar dan lagi saya akan memelihara segala peraturan yang berlaku bagi Republik Indonesia bahwa saya akan setia kepada Nusa dan Bangsa dan bahwa dengan setia memenuhi kewajiban yang ditanggungkan kepada saya oleh jabatan kepala negara republik Indonesia sebagai pantasnya Kepala Negara yang baik". Dari ketentuan yang tertuang dalam sumpah presiden sebagai kepala negara, maka dengan diingkarinya atau tidak diberlakukannya UUDS '50 melalui dekrit Presiden 5 Juli 1959 jelas bahwa Presiden telah melanggar sumpahnya sendiri.

Di samping telah melanggar sumpah presiden, perlu juga dicari jawabnya, bagaimana seorang presiden yang hanya berkedudukan sebagai kepala negara (bukan kepala pemerintahan) dapat membubarkan Konstituante yang dibentuk melalui pemilihan umum. Bukankah itu berarti presiden telah membubarkan lembaga yang dibentuk oleh pemegang kedaulatan rakyat?

Terhadap kontroversial atas pemberlakuan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden, dan pembubaran Konstituante oleh presiden, terdapat hal-hal yang dipandang dapat membenarkan langkah-langkah Bung Kamo. Hal pembenar tersebut adalah pertama; sampai dengan tahun 1959 Konstituante yang dilantik oleh presiden pada tanggal 10 November 1956 itu, konstituante belum berhasil menetapkan UUD yang akan menggantikan UUD Sementara itu. Padahal dalam ketentuannya pemerintah bersama-sama konstituante secepatnya menetapkan UUD. Melihat kondisi yang demikian itu pemerintah di hadapan Konstituante pada tanggal 22 April 1959 mengajak konstituante untuk kembali ke UUD 1945. Sesungguhnya konstituante menyikapi ajakan pemerintah Untuk kembali ke UUD 1945, hanya saja dalam sidangnya dan tanggal 30 Mei 1959 sampai 1 Juni 1959 untuk menentukan setuju atau tidak akan ajakan pemerintah untuk kembali ke UUD tidak mencapai suara yang ditentukan oleh UUDS '50. Dimana tiga kali pemungutan suara hasilnya sebagai berikut: pemungutan suara pertama tanggal 30 Mei dihadiri 478 anggota dengan suara setuju 269 dan tidak setuju 199, Pemungutan suara kedua dihadiri 469, dengan 264 setuju, dan 204 tidak setuju, sedang pada pemungutan suara pada tanggal 2 Juni dihadiri 469 anggota dengan 263 setuju dan 23 tidak setuju (Simorangkir, 1984,46). Dari tiga kali pemungutan suara tersebut, jelas suara setuju tidak pernah mencapai jumlah suara yang ditentukan

oleh UUDS '50 yakni disetujui oleh minimal dua pertiga suara yang hadir. Kegagalan konstitusi ini dianggap sebagai situasi yang berbahaya sehingga yang diberlakukan pada waktu itu adalah Hukum Darurat Negara atau *staatsnoordrescht*. Kondisi itulah yang mendorong presiden untuk mengeluarkan dekrit Presiden.

Adapun hal pembenar Kedua, adalah akibat gagalnya konstituante mengambil keputusan itu dipandang dari sisi yuridis merupakan situasi yang berbahaya, sebab tidak ada kepastian dalam menentukan sebuah UUD yang akan diberlakukan. Oleh karenanya dapat “tidak disalahkan” bila presiden mengambil tindakan pengamanan terhadap kelangsungan hidup bangsa melalui dekrit presiden. Hanya sayangnya sejurus setelah dekrit presiden dinyatakan “Orde” yang diberlakukan adalah Orde Demokrasi Terpimpin, dimana pada masa muncul produk hukum yang secara jelas dan kasat mata inkonstitusional. Munculya Penpres yang tidak dikenal dalam UUD 1945, UU tentang Mahkamah Agung No, 19 tahun 1963, yang memungkinkan presiden turut campur dalam lembaga peradilan, bahkan sampai munculnya Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup. (Ketetapan akhimya dicabut oleh MPRS melalui ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno). Memberi kejelasan bahwa UUD 1945 *disingkuri*, itu berarti kedaulatan rakyat diabaikan, yang ada kedaulatan penguasa. Bagaimana pun kontroversialnya dekrit presiden, yang jelas dekrit itu telah memberlakukan UUD 1945 yang kemudian mengalami perubahan setelah Orde Baru tumbang.

2. Pergantian Rezim tanpa Pembaruan Hukum

Sesungguhnya pada saat terjadi pergantian Rezim, yang kini dikenal dengan Rezim Orde Lama ke Orde Baru merupakan kesempatan untuk melakukan pembaruan Hukum sekaligus langkah koreksi dan reformasi setelah pada masa lalu banyak terjadi penyimpangan terhadap konstitusi. Untuk memulihkan tatanan negara yang berlandaskan pada UUD dan Pancasila. Namun, patut disayangkan, pada masa Orde Baru hukum justru dimanfaatkan oleh penguasa sebagai legitimasi segala tindakan untuk mengamankan “kebijakan” yang diambil pada masa itu. Selama 32 tahun Orde Baru mengamankan roda pemerintahan, demokrasi mandeg. Pemusatan kekuasaan terjadi. Negara sepenuhnya berada di tangan seorang presiden. Hal ini bisa terjadi karena perangkat hukum yang ada dimanfaatkan untuk memberi legitimasi ke arah terpusatnya

kekuasaan pada presiden. Hal ini tercermin pada paket undang-undang politik yang berakibat demokrasi terkamufase dalam setiap aktivitas berbangsa dan bernegara.

Konstitusi, telah dimanfaatkan untuk mengesahkan tindakan kenegaraan yang pada dasarnya justru anti demokrasi, pembatasan partai politik, pemberangusan pers, tersumbatnya keseluruhan komunikasi, adalah sejumlah fakta yang sangat mudah ditemukan pada masa ini. Selanjutnya Orde Baru dalam upaya memberlakukan UUD secara mumi dan konsekwen, dalam pembentukan Undang-undang belum mencerminkan demokrasi, sebab lembaga penyusun undang-undang, yakni DPR dan presiden belum bisa “berdiri sama tinggi duduk sama rendah”. Demokrasi yang dipraktekan masih terbatas pada level demokrasi formal, yakni dilakukan oleh DPR sebagai wakil rakyat, namun masih banyak komponen rakyat yang secara materil belum tertampung di DPR. Bangsa dan rakyat negeri harus ingat bahwa pada awal Orde Baru berdiri bangunan untuk menuju masa depan harus dirancang, pilihan utamanya pada pembangunan sektor ekonomi. Dengan menitikberatkan pada sisi maka, waktu itu ada dua pilihan yakni pemerataan atau pertumbuhan. Dan pilihan jatuh pada Pertumbuhan. Karena pilihan pada pertumbuhan maka, harus didukung oleh situasi politik, yang stabil. Artinya stabilitas nasional menjadi sesuatu hal yang harus dibangun lebih dulu. Secara demikian maka, muncul doktrin bahwa apa yang dikatakan pemerintah adalah sesuatu yang benar (Mochtar Mas’ud,⁹ 1994). Karena harus dianggap benar maka dalam proses penyusunan Undang-undang harus tidak bertele-tele. Untuk itu harus dibangun adanya pihak yang lebih berkuasa daripada pihak yang lain. Oleh karenanya harus ada lembaga yang terbelenggu dalam menyusun undang-undang, Jadilah DPR yang “gagap” dalam menyuarakan hati nurani rakyat, bahkan munculnya 5 paket Undang-undang politik (UU Pemilu, UU Kedudukan dan Susunan MPR/ DPRI/DPRD UU Parpol, UU Ormas dan UU Refferendum, yang menjadi salah satu agenda demo mahasiswa kini sedang marak untuk mencabut 5 paket UU itu,) menjadi DPR semakin ompong. Situasi itulah yang mengantarkan belum terciptanya undang-undang secara demokratis.

Disamping hal tersebut di atas konstitusi Indonesia, yakni UUD 1945 sebelum diamandemen memberi peluang yang lebih dominan membuat UU adalah presiden sesuai ketentuan pasal 5 UUD bahwa: *‘presiden memegang kekuasaan tertinggi UU ‘*, sedang DPR hanya diberi hak mengajukan rancangan UU (lihat pasal 21).

Kondisi seperti tersebut di atas lebih diperparah dengan DPR yang tidak mencerminkan struktur masyarakatnya. Sebab secara sosiologis, masyarakat menghendaki adanya partai politik baru, sebagai alternatif partai yang ada. Namun karena sudah ditentukan oleh UU hanya ada dua partai politik dan Golongan Karya, maka sebesar apa pun keinginan masyarakat untuk mendirikan partai politik selalu terganjal oleh aturan yang ada. Temyata situasi yang berkembang semakin mengarah bahwa terciptanya UU dilakukan tidak secara demokratis, bahkan cenderung ditentukan oleh presiden yang pada akhirnya menjurus pada pemusatan kekuasaan. Jika pemusatan kekuasaan terjadi berarti tidak ada jaminan bagi masyarakat, sebab pemerintah mempunyai kebebasan sangat besar. Hal menurut Montesquieu negara itu sama halnya tidak memiliki konstitusi, seperti doktrin Deklarasi Lafayette 29 Agustus 1789 yang berbunyi: "*A society in which are right not secured nor the separation of power. Estables is a sositety whitout a konstitusi.*"³.

3. Pembentukan Hukum Pasca Reformasi

Reformasi hukum menjadi bagian terpenting dalam menata negara Indonesia setelah runtuhnya Orde Baru. Hanya saja, yang terjadi, reformasi hukum yang saat telah berjalan di samping hanya sekedar diartikan sebagai pergantian, juga tidak ada arah yang pasti mau dikenakan hukum Indonesia. Hal tersebut mengakibatkan momentum yang baik untuk melakukan reformasi hukum menjadi terlewatkan. Padahal amat sulit untuk memperoleh kesempatan untuk memperbaiki tatanan negara melalui perbaikan hukumnya. Hasil yang sekarang dirasakan oleh masyarakat Indonesia atas reformasi hukum yang telah terjadi adalah pergantian peraturan, dan pergantian peraturan yang terjadi baik di tingkat pusat maupun di daerah tidak memberi makna yang berarti bagi perkembangan hukum, dan upaya penegakaannya. Hal tersebut terjadi karena tidak adanya '*blue print*' yang jelas tentang reformasi hukum itu sendiri, hal tersebut mengakibatkan masing-masing pihak memiliki perspepsi dan pemahaman hukum sendiri-sendiri. Akibatnya reformasi hukum, berjalan terpotong potong tidak mennyambung. Reformasi hukum sebaiknya diawali dan menentukan paradigma hukum Indonesia, apakah hukum yang akan dibangun berparadigma hukum yang demokratis kerakyatan, yang populis, atau hukum yang otoriter yang berpihak pada elitis, dan menindas. Dan pilihan paradigma, maka

³ Tambunan, A.S.S, 1993, *Dualisme Naskah UUD 1945*, Jakarta.

akan munculnya karakter hukum yang berwatak otoriter ataukah berwatak demokratis. Sebab dengan penentuan paradigma yang jelas maka kelanjutan reformasi hukum akan mengalir dari hulu hingga hilir. Setelah pilihan paradigma jelas, maka konstitusi sebagai hukum dasar dan produk hukum yang dibuat di kemudian hari telah memiliki rel yang jelas. Di dalam konstitusi akan nampak, bagaimana kekuasaan yang ada dalam negara dijalankan oleh lembaga negara yang ada, bagaimana lembaga negara menjalankan kekuasaan. Bagaimana lembaga pembentuk hukum memiliki, komitmen dan tanggung jawab untuk menciptakan hukum yang sejalan dengan paradigma yang telah ditentukan. Secara demikian, maka reformasi hukum yang menjadi bagian terpenting akan menghasilkan produk hukum yang secara substansi memiliki semangat yang tidak sekedar merubah, dan memproduksi, tetapi menghasilkan hukum yang diperlukan oleh masyarakat yang dikenai hukum. Hukum tidak hanya sekedar apa yang diinginkan oleh penguasa saja.

Telah kita pahami bersama bahwa saat ini hukum di Indonesia tak berdaya. Masyarakat tidak lagi percaya pada aparat hukum. Ketidakpercayaan itu ditandai dengan semakin beraninya rakyat main hakim sendiri. Rakyat sudah tidak sabar melihat belum tuntasnya persoalan-persoalan hukum yang ditunggu-tunggu semakin tidak adanya kepastian. Sungguhnya, ada apa dengan hukum di masyarakat, sehingga hukum mengalami pembusukan yang kian memprihatinkan? bahwasannya di Indonesia telah terjadi kesalahan fatal pada proses penciptaan hukum itu, mengakibatkan hukum tidak bisa berjalan, lumpuh. Hukum telah mati sebelum dilahirkan, Hukum tidak memiliki roh untuk menciptakan keadilan. Kelumpuhan makin parah ketika para penegak hukum tidak mampu mengurai keruwetan yang ada pada hukum itu sendiri. Para penegak hukum bukannya menghidupkan hukum yang telah lumpuh itu, namun malah mencari kehidupan di atas hukum yang tidak berdaya. Ironis!

Sesungguhnya dalam suatu sistem masyarakat hak modern maupun primitif agar tercipta ketertiban dan keteraturan-diperlukan seperangkat hukum yang memadai. Oleh karena itu, perlu dibentuk lembaga-lembaga yang memiliki fungsi membuat hukum, lalu agar hukum dapat berlaku harus disokong lembaga yang mempunyai fungsi mengawasi jalannya hukum itu. Dengan demikian; di mana pun rakyat berada senantiasa membutuhkan hukum dan jaminan berlakunya hukum yang telah dibuat itu. Kemudian agar ada jaminan, terhadap kepastian dan keadilan, hukum yang berlaku di masyarakat juga memerlukan petugas yang dapat menjamin terlaksananya

hukum, sekaligus penegak hukum. Dari ketiganya-hukum, pelaksana hukum, dan pengawas-keberadaannya dibutuhkan rakyat, bukan oleh penguasa.⁴

Sejalan dengan gagasan itu, konsep kedaulatan rakyat ide JJ Rousseou (1712-1 778) telah menempatkan rakyat setagai pemegang kekuasaan tertinggi. Oleh karena itu, harus dipahami rakyatlah yang mengatur, dan penguasa (baca: eksekutif) yang menjalankan hukum yang telah dibuat oleh rakyat. Bila penguasa tidak mampu menjalankan hukum yang dibuat oleh rakyat, atau bahkan menyimpang, maka rakyat berhak mengganti penguasa. Agar lebih jelas, sekali lagi rakyat berhak mengganti penguasa yang tidak becus menjalankan hukum. Selama ini yang senantiasa menjadi perhatian adalah bagaimana memberi hukuman kepada para pelaku pelanggaran hukum ini menunjukkan, hukum dipandang sebagai petugas pemadam kebakaran baru bertindak bila ada laporan kebakaran di suatu tempat. Jika datangnya tidak terlambat dan penanganannya tidak salah. maka pemadaman akan berjalan sukses. Namun, bila terlambat, maka musnahlah bangunan yang terbakar, tinggal puing-puing tak berharga.

Sesungguhnya, penguasa telah berhasil memerankan fungsi sebagai lembaga yang menjalankan hukum saat hukum berjalan secara efektif dan efisien tanpa terjadi pelanggaran hukum di masyarakat. Kondisi sekarang lebih parah, di masyarakat sangat mudah terjadi pelanggaran akan kejahatan, namun penyelesaiannya amburadul dan mengecewakan. Dalam masyarakat modern sekarang ini sedang terjadi upaya mengembalikan peran-peran dan fungsi rakyat yang pada paruh abad ke-20 telah dimaknai Secara keliru, yakni rakyat dipandang sebagai obyek yang harus diatur, dia awasi, dan harus dijaga. Hal itu terjadi karena pada masa ini yang membuat aturan sekaligus menegakkan adalah penguasa. Artinya lembaga-lembaga yang berfungsi mengawasi jalannya hukum, dibentuk, dan dikehendaki oleh penguasa, bukan oleh rakyat.

Selain hal itu, di Indonesia telah terjadi kesalahan dalam menempatkan posisi rakyat dalam lembaga perwakilan rakyatnya, di mana lembaga perwakilan rakyat yang di Indonesia bernama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), rakyat ditempatkan pada pihak yang diatur. Secara yuridis hal ini dapat terlihat dalam ketentuan pembuatan undang-undang (UU).

⁴ Budiman, Arief, 1986, *Teori Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta: Gramedia

Proses pembuatan UU baik dalam UUD 1945 yang telah diamandemen atau belum, menempatkan rakyat pada pihak yang diperintah. Menteri-menteri sebagai kepanjangan tangan pemerintah, merasa berhak membuat aturan untuk melakukan dan memperlancar pekerjaan, lalu berbondong-bondong atas nama presiden, para menteri mengajukan Rancangan UU (RUU) kepada DPR, untuk dimintakan persetujuannya. DPR yang seharusnya berfungsi membuat hukum yang dibutuhkan rakyat yang diwakilinya, diposisikan oleh penguasa sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat yang memberi persetujuan bila rakyat yang diwakilinya akan diatur-atur oleh penguasa.

Selama DPR selalu memberi persetujuan terhadap segepok RUU yang diajukan penguasa, tanpa melihat apakah rakyat yang diwakilinya memerlukan aturan itu atau tidak. Yang jelas DPR telah senantiasa memberi persetujuan terhadap hukum yang dibutuhkan penguasa yang belum tentu dibutuhkan pula oleh rakyat yang diwakilinya. Kini saatnya DPR berani menempatkan diri sebagai wakil yang mengatun pemerintah. Hal sejalan dengan gagasan kedaulatan rakyat, sebab jika kini yang menentukan aturan adalah negara (baca: penguasa), maka bukan lagi kedaulatan rakyat yang sedang dipraktikkan, tetapi kedaulatan negara, yang menempatkan penguasa pada pihak yang berhak mengatur masyarakat. Kenyataannya secara terang-terangan bangsa telah menerapkan kedaulatan negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, meski UUD 1945 masih mengakui berpaham kedaulatan rakyat.

Agar rakyat menjadi pihak yang memerintah, maka segala aturan yang dibuat di tingkat pusat maupun daerah seharusnya dibuat dan dirancang oleh rakyat melalui lembaga yang mewakilinya. Esensinya rakyat yang memerlukan hukum, sehingga lembaga yang mewakili rakyatlah yang membuatnya. Kemudian agar hukum itu dapat berjalan, penguasa diminta menjalankan dengan piranti yang dimiliki, Agar tidak terjadi penyimpangan terhadap hukum yang dibutuhkan rakyat adalah tidak adanya hukum-hukum lain yang sepenuhnya dipercayakan kepada penguasa untuk membuatnya. Dengan demikian, setiap hukum yang berbentuk UU, harus dibuat tuntas, agar tidak terkesan memberi delegasi kepada penguasa untuk mengatur lebih lanjut, di mana hal semacam ini diartikan sebagai “cek kosong” yang mengakibatkan penguasa merasa memiliki kebebasan untuk menuangkan keinginannya dalam aturan yang lebih rendah.

Sejurus dengan ini maka hukum yang selama ini senantiasa memberi peluang intervensi kepada pemerintah untuk lebih banyak

mengatur kegiatan rakyat, harus dikurangi. Dengan demikian, hukum yang dibuat oleh rakyat melalui lembaga yang mewakilinya bersifat tuntas, tanpa ada delegasi apa pun, Jika ini bisa berjalan, maka usaha masyarakat negara yang berkeinginan mencapai masyarakat madani sudah di depan mata. Rakyat yang berdaya akan menciptakan sebuah pemerintahan yang fair bersih, tanpa ada peluang untuk melakukan KKN yang selama menjadi momok bagi bangsa ini.

Rakyat akan merasa merdeka di negaranya sendiri, karena berada di alam yang hukumnya dibuat sendiri olehnya. Artinya rakyat hanya akan membuat hukum yang benar-benar diperlukan, bukan hukum pesanan atau *order*; bahkan bukan pula hukum yang menekan kebebasan rakyatnya. Sebab pada hakikatnya rakyatlah yang memiliki “hak” mengatur penguasa, bukan sebaliknya.

Belajar atas keberhasilan reformasi bisa menengok dan apa yang telah terjadi di negara yang telah berhasil menjalankan reformasinya, misalnya masyarakat Perancis, merupakan rakyat yang beruntung. Bangsa ini tidak melewatkan begitu saja momentum besar yang terjadi pada tanggal 4 Juli 1789 melalui apa yang dinamakan Revolusi Perancis, Dan titik inilah Perancis berganti wajah dari tatanan negara monarki absolut menuju negara republik yang demokratis. Melalui berbagai pasang surut tatanan negara, kini Prancis telah menjadi negara yang betul-betul memerdekakan rakyatnya dan ketertindasan. Demikian halnya Amerika Serikat, selepas sebagai daerah koloni Inggris tahun 1776, melalui momentum *Declaration of Independen*, Amerika Serikat bergerak secara dinamis menjadi negara yang benar-benar merdeka. Kini Amerika Serikat menjadi negara adidaya tanpa tanding, yang kadang menjadi barometer pelaksanaan demokrasi dan penegakan HAM.⁵

Di *wilayah* Asia Tenggara, Filipina pada tahun 1986 berhasil menangkap dengan manis momentum yang terjadi di negara . Melalui *people power* di bawah Corazon Aquino, mereka melepaskan diri dari sebuah tatanan otoriter dan korup di bawah rezim Ferdinand Marcos. Filipina kini menjadi negara demokratis yang diperhitungkan di kawasan Asia Tenggara. Lain halnya dengan bangsa Indonesia, bangsa selalu melewatkan momentum besar yang terjadi, selama 58 tahun merdeka paling tidak bangsa telah melewatkan tiga momentum besar yang terjadi.

Pertama, momentum proklamasi 17 Agustus 1945. Proklamasi yang semestinya menjadi tonggak kebebasan rakyat Indonesia

⁵ Mas'ud, Mohtar, 1994, *Negara Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

ternyata tak mampu melepaskan rakyat dan keterbelengguannya. Rakyat masih terbodohkan, tertindas. Rakyat belum merasakan kemerdekaan. Di bawah pemerintahan Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya menempatkan rakyat sebagai obyek yang tak jauh hebat saat di bawah kolonial.

Kedua, runtuhnya Orde Lama dengan munculnya Orde Baru merupakan momentum yang memberi peluang untuk memperbaiki kesalahan yang telah dilakukan orde sebelumnya. Namun, momentum besar inipun terlewatkan. Sebab semangat awal untuk mengembalikan tatanan negara di bawah bendera Pancasila secara murni dan konsekuen perlahan dan pasti telah diselewengkan, nasib rakyat tetap tertindas, rakyat belum memiliki kebebasan dalam arti “hakikat kebebasan” di bidang ekonomi, politik, hukum, sosial budaya, dan sebagainya, Rakyat tak mendapatkan ruang untuk mengekspresikan kebebasan yang seharusnya dimiliki sebagai rakyat dan negara yang merdeka. Bangsa berleha-leha di atas sebuah tatanan negara yang keropos, yang kuat korupsi, kolusi, dan nepotisme-nya (KKN) saja. Rakyat belum juga termerdekakan.

Momentum *ketiga* adalah reformasi tahun 1998. Runtuhnya Orde Baru melahirkan harapan baru, yakni terwujudnya masyarakat sipil yang madani, masyarakat yang memiliki kesejajaran dengan penguasa. Sayang momentum pun terlewatkan, bahkan dua tahun reformasi berjalan rasanya reformasi telah basi, Semangat reformasi yang semula akan merombak segala hal tak juga segera ada buktinya.

Agenda reformasi yang didengungkan; Amendemen UUD (Undang-Undang Dasar) 1945, cabut Dwi fungsi ABRI, wujudkan otonomi daerah, bersihkan KKN, helum menampakan wujudnya. Amendemen UUD 1945 telah dan sedang terus dilakukan, namun pesimistis membayangi hasil kerja MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dalam melakukan amendemen UUD 1945. Ini tersirat dan hasil amendemen dalam UUD 1945 yang berkait dengan pembentukan Undang-undang tidak signifikan terhadap cita-cita yang terkandung dalam semangat amendemen itu sendiri, Amendemen yang semula ingin memberdayakan badan legislatif, hasilnya bahkan memperkuat posisi presiden. Sebab dalam proses pembuatan Undang-Undang (UU) yang diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 20 peran presiden malahan lebih kuat. Meski DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) memegang kekuasaan membuat UU, dan presiden berhak mengajukan RUU (Rancangan Undang-Undang) untuk berinisiatif tetap masih dan presiden melalui para menteri yang merasa perlu dan wajib mengajukan RUU untuk kepentingan departemen atau bidang

kerjanya. Sehingga tetap saja, RUU selalu berasal dari pemerintah masih saja terjadi.⁶

Hal lain, presiden memiliki peran amat menentukan, sebab hasil amandemen menempatkan presiden, pada tiga fungsi: 1) mengajukan RUU, 2) memberikan persetujuan pada setiap UU, yang sebelumnya persetujuan hanya diberikan oleh DPR, 3) presiden mengesahkan UU. Dengan ketiga peran presiden pasti amat berkuasa untuk menentukan dapat berlaku atau tidaknya UU yang telah dibahas antara presiden dengan DPR. Padahal awalnya reformasi disemangati untuk memberdayakan DPR dan mengurangi dominasi presiden. Ternyata justru memperkuat kedudukan presiden. Dan sisi terlihat, momentum untuk memberdayakan DPR telah terlewatkan. Secara demikian, maka amandemen UUD 1945 sesungguhnya telah gagal menangkap kemauan reformasi, masyarakat menjadi pesimis terhadap apa yang akan terjadi dengan negara ini.

Setelah Runtuhnya Orde Baru mestinya agenda reformasi sudah ada tanda-tanda hasilnya, namun kini reformasi telah berganti menjadi suatu hal yang ironis, tak menghasilkan apapun, bahkan menyimpang jauh dan roh reformasi itu sendiri. semua bukan kesalahan mahasiswa yang dalam melakukan gerakan reformasi memberikan “cek kosong” pada pemerintahan baru, tetapi pemerintahan barulah yang salah dalam mengelola pemerintahan, sehingga yang terjadi justru menjauh dari keinginan reformasi. Selama pemerintahan baru di bawah Presiden Abdurrahman Wahid yang kemudian diganti Megawati Soekarnoputri, telah terjadi penjungkirbalikan logika. Mestinya pemerintahan baru memahami keinginan rakyatnya, lalu mewujudkan dalam program kerja. Namun. Yang terjadi justru rakyat diminta memahami apa yang dimaui presiden dan perilaku elite politik, bahkan rakyat harus memahami “rasanya pusing mengurus negara’ yang dirasakan presidennya.

Oleh sebab itu, memantapkan reformasi yang harus dilakukan untuk kepentingan masa depan bangsa , harus dilakukan reformasi hukum dari hilir hingga hulu, dan tingkat pusat hingga lokal. Reformasi Yang meliputi, substansi, tata cara, dan melibatkan masyarakat. Secara demikian, akan terjadi bingkai hukum dan rakyat untuk rakyat, *negara* dalam. hal ini pemerintah tidak akan pusing dengan hukum yang tidak berjalan, justru hukum akan mudah *landing* sebab rakyat yang menentukannya. Sebab Rakyatlah yang berdaulat.

⁶ Ranuwijaya, Usep, 1982, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Dasar-Dasar, Jakarta: Ghalia Indonesia.

C. PENUTUP

Agar rakyat menjadi pihak yang memerintah, maka segala aturan yang dibuat di tingkat pusat maupun daerah seharusnya dibuat dan dirancang oleh rakyat melalui lembaga yang mewakilinya. Esensinya rakyat yang memerlukan hukum, sehingga lembaga yang mewakili rakyatlah yang membuatnya. Kemudian agar hukum itu dapat berjalan, penguasa diminta menjalankan dengan piranti yang dimiliki, Agar tidak terjadi penyimpangan terhadap hukum yang dibutuhkan rakyat adalah tidak adanya hukum-hukum lain yang sepenuhnya dipercayakan kepada penguasa untuk membuatnya.

Dengan demikian, setiap hukum yang berbentuk UU, harus dibuat tuntas, agar tidak terkesan memberi delegasi kepada penguasa untuk mengatur lebih lanjut, di mana hal semacam ini diartikan sebagai “cek kosong” yang mengakibatkan penguasa merasa memiliki kebebasan untuk menuangkan keinginannya dalam aturan yang lebih rendah. Momentum *ketiga* adalah reformasi tahun 1998. Runtuhnya Orde Baru me lahirkan harapan baru, yakni terwujudnya masyarakat sipil yang madani, masyarakat yang memiliki kesejajaran dengan penguasa. Sayang momentum pun terlewatkan, bahkan dua tahun reformasi berjalan rasanya reformasi telah basi, Semangat reformasi yang semula akan merombak segala hal tak juga segera ada buktinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2004, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam Pembentukan UUD 1945, Yogyakarta: FH UI Press.
- Budiman, Arief, 1986, Teori Negara, Kekuasaan dan Ideologi, Jakarta: Gramedia.
- Mas'ud, Mohtar, 1994, Negara Kapital dan Demokrasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ranuwijaya, Usep, 1982, Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasar, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Tambunan, A.S.S, 1993, Dualisme Naskah UUD 1945, Jakarta.